

**AÐHALD OG
RÁÐDEILD Í
RÍKISREKSTRI**

VERSLUNARRÁÐ ÍSLANDS

**TILLÖGUR VERSLUNARRÁÐS ÍSLANDS UM EINFÖLDUN OG
SPARNAD Í RÍKISREKSTRINUM**

REYKJAVÍK SEPTEMBER 2003

Ýmsar staðreyndir um ríkisreksturinn

- Á undanförunum árum hefur náðst markverður árangur á ýmsum sviðum í íslensku efnahagslífi. Almennar leikreglur hafa komið í stað sértækra aðgerða og ýmis átaksverkefni verið unnin í því skyni að skapa heilbrigðara efnahagsumhverfi. Rekstur og umsvif ráðuneyta og ríkisstofnana hefur þó að mörgu leyti setið á hakanum.
- Útgjöld hins opinbera sem hlutfall af vergri landsframleiðslu voru undir 30% um 1970 og yfir 40% um miðjan níunda áratuginn. Í byrjun tíunda áratugarins lækkuðu opinber útgjöld sem hlutfall af vergri landsframleiðslu niður fyrir 40% og árið 1997 voru þau 37%. Síðan hafa þau stigið að nýju og eru nú um 42% af vergri landsframleiðslu.
- Ísland var í 16. sæti á meðal OECD þjóða í samanburði á samneyslu sem hlutfalli af vergri þjóðarframleiðslu árið 1980. Ísland var komið í 11. sæti á þessum lista árið 1990 en er nú í 3. sæti.
- Íslendingar hafa löngum státað af því að vera með mun lægri ríkisútgjöld en aðrar Norðurlandþjóðir. Nú er svo komið að við höfum náð Norðurlandþjóðunum í ríkisútgjöldum miðað við þjóðarframleiðslu. Tilfærslur eru hér lægri en rekstur og fjöldi ríkisstarfsmanna á íbúa er svipaður og á hinum Norðurlöndunum.
- Útgjöld ríkisins árið 2003 eru áætluð 270 milljarðar króna. Það samsvarar um 940 þúsund króna útgjöldum á hvert mannsbarn í landinu. Með aukafjárlögum og umframeyðslu verða útgjöld ríkisins á hvert mannsbarn fljótlega um eða yfir 1 milljón króna. Útgjöld ríkisins eru því um 4 milljónir króna á hverja fjögurra manna fjölskyldu.
- Gjöld ríkisins mæld á rekstrargrunni voru 189,6 milljarðar. árið 1998 en 267,3 milljarðar árið 2002. Um er að ræða hækkun uppá 41% á fimm árum. Sé tekið tillit til verðbólgu hafa útgjöld ríkisins á þessum árum aukist um 17,2%.
- Útgjöld til heilbrigðismála námu 40,5 milljörðum árið 1998 en nema nú 66 milljörðum. Á síðasta ári hækkðu útgjöld til heilbrigðismála um 11,4% og almannatrygginga um 15,5%.
- Á Íslandi eru reknar um 230 ríkisstofnanir. Til samanburðar má nefna að í Svíþjóð eru um 600 stofnanir og aðeins 130 í Bretlandi. Þetta þýðir að á Íslandi er ein stofnun á hverja 1.250 íbúa, í Svíþjóð 14.600 og í Bretlandi 458.000. Á Íslandi eru 40% stofnana með færri en 20 ársverk og 22% með færri en 10 ársverk.
- Verslunarráð Íslands leggur til að með markvissum aðgerðum verði útgjöld ríkisins lækkuð um 5% strax á næsta ári og verði þannig um 260 milljarðar árið 2004.

Í maí síðastliðnum kynnti Verslunarráð Íslands (VÍ) ríkisstjórnarflokkunum tíu leiðir til aukins árangurs fyrir Ísland. Einn mikilvægasti þáttur þeirra var hvatning VÍ til nýrrar ríkisstjórnar um að beita ráðdeild og hagræðingu í ríkisrekstrinum. Hér á eftir verða birtar ítarlegri tillögur um úrbætur og er það von VÍ að þær geti nýst við undirbúning fjárlaga fyrir árið 2004.

Sífelld hækkun opinberra útgjalda er verulegt áhyggjuefni bæði fyrir einstaklinga og fyrirtæki í landinu og vill VÍ sérstaklega tilgreina eftirfarandi ástæður fyrir nauðsyn aðhalds í ríkisfjármálum:

- Aukning ríkisútgjalda hérlendis á síðustu árum hefur verið meiri en í þeim löndum sem við berum okkur helst saman við. Það er ekki síst á tímum góðæris, eins og virðist framundan hérlendis, sem mest hættu er á að útgjöld ríkissjóðs aukist enn frekar og aðhald í ríkisrekstrinum minnki. Á slíkum tímum dregur jafnan úr framleiðni ríkisfyrirtækja og sóun segir til sín. Því lengur sem beðið er með markvissar aðhaldsaðgerðir í ríkisrekstri því erfiðari verður viðsnúningurinn sem að lokum er þó óumflýjanlegur. Ef ekki er þegar gripið í taumana mun íslenskt efnahagslíf fyrr en síðar takast á við samdrátt og atvinnuleysi.
- Eftir því sem samkeppni í atvinnulífinu hefur þroskast verður augljósara það misvægi sem ríkir milli opinbers rekstrar og einkarekstrar. Opinberar stofnanir búa við margvíslega starfsvernd og samkeppnisleysi, starfsfólk þeirra nýtur ýmissa sérkjara og opinberir rekstraraðilar njóta skattfríðinda. Af þessu leiðir að samkeppni milli ríkis og einkamarkaðar fær illa notið sín, neytendur fá minna valfrelsi um þjónustu og ekki er næg hvatning til að leita hagkvæmustu lausna.
- Með því að auka útboð og færa ríkisverkefni á samkeppnismarkað má efla nýsköpun á sviðum sem hingað til hafa verið nær algerlega einokuð af hinu opinbera. Þannig má skapa grundvöll fyrir samkeppni og nýsköpun sem getur eflt íslenskt atvinnulíf og orðið veigamikill þáttur í strandhöggi íslensks atvinnulífs á næstu áratugum.

Einföldun og markviss niðurskurður er ein besta leiðin til að tryggja sveigjanleika í ríkisrekstri og til að ná tókum á ríkisstarfseminni til lengri tíma litið. Tillögur VÍ byggja á innleiðingu nýrrar hugsunar sem grundvallast á því að ríkið eigi ekki að annast rekstur þar sem aðkoma einkaaðila er möguleg. Ríkið sé kaupandi þjónustu en ekki veitandi hennar. Boðskapurinn með tillögnum er í meginatriðum eftirfarandi:

Minni, einfaldari og skilvirkari ríkisrekstur.

Verkefni ríkisins þurfa að vera í sífelldri endurskoðun líkt og verkefni og áherslur einkafyrirtækja.

Hlutverk ríkisins er fyrst og fremst að tryggja framboð og aðgengi að tiltekinni þjónustu en ekki endilega að framkvæma hana. Æskilegt er að einkaaðilar veiti samfélagsþjónustu í eins ríkum mæli og kostur er svo að samkeppni fái notið sín með aðhaldi og framförum.

1. Áframhaldandi einkavæðing ríkisfyrirtækja

Ví fagnar þeim árangri sem ríkisstjórnir Davíðs Oddssonar hafa náð við einkavæðingu ýmiss konar ríkisstarfsemi. Mörg þeirra fyrirtækja, sem mikill styr stóð um sölu á fyrir nokkrum árum, þætti nú fráleitt að ríkið eignaðist að nýju og starfrækti. Má þar nefna Lyfjaverslun ríkisins, Gutenberg prentsmiðjuna, Ferðaskrifstofu ríkisins og Skýrsluvélar ríkisins og Reykjavíkurborgar SKÝRR. Sumar þeirra einkavæðingarhugmynda sem kynntar voru fyrir áratug síðan þóttu róttækar þá en þykja sjálfsagðar nú. Verslunarráðið hefur verið í fararbroddi þeirra sem bent hafa á kosti einkavæðingar og möguleika á því sviði. Sala hlutabréfa í ríkisviðskiptabönkunum er einn merkasti áfangi í efnahagssögu landsins síðustu ár. Þrátt fyrir að vel hafi tekist til er nauðsynlegt að ríkið dragi sig enn frekar út úr almenntri atvinnustarfsemi enda er einkavæðing skilvirkasta leiðin til að minnka ríkisafskipti og kalla fram frumkvæði markaðarins.

Ríkið á enn hlut í eftirfarandi hlutafélögum og sameignarfélögum:

Hlutafélög og sameignarfélög í meirihlutaeign ríkisins	Eignarhlutur í %	Ráðherra sem fer með eignarhlutinn
Flugstöð Leifs Eiríkssonar hf.	100,00%	utanríkisk.
Landssími Íslands hf.	98,00%	samgöngur.
Íslandspóstur hf.	100,00%	samgöngur.
Landsvirkjun	50,00%	iðnaðarr.
Orkubú Vestfjarða hf.	97,00%	fjármálar./iðnaðarr.
Neyðarlínan hf.	63,00%	fjármálar./samgr./dómsm.
Hitaveita Hjaltadals hf.	94,00%	fjármálar.

Félög í minnihlutaeign	Eignarhlutur í %	Ráðherra sem fer með eignarhlutinn
Flugskóli Íslands hf.	42,00%	samgönguráðherra
Barri hf.	20,00%	landbúnaðarráðherra
Verðbréfaskráning Íslands hf.	14,30%	fjármálar.
Endurvinnslan hf.	17,83%	umhverfisr.
Hitaveita Suðurnesja hf.	16,67%	fjármálar./Iðnaðarr.
Hitaveita Akraness og Borgarfjarðar sf.	20,47%	fjármálar./iðnaðarr.

Auk þessa eiga nokkrar ríkisstofnanir hlut í félögum og má þar nefna Hafrannsóknastofnun, Háskóla Íslands og Flugmálastjórn ásamt því að opinberir sjóðir t.d. Byggðastofnun og Nýsköpunarsjóður eiga umtalsverðar eignir í atvinnustarfsemi.

Nauðsynlegt er að einkavæðingu Landssímans verði hraðað enda er fyrirtækið í mikilli samkeppni og þróun fjarskiptageirans hefur verið með þeim hætti að ekkert stendur í vegi fyrir einkavæðingu. Með tilkomu nýrra raforkulaga hefur skapast tækifæri til að raforkugeirinn búi við svipuð starfsskilyrði og önnur starfsemi í landinu. Nú þegar hafa nokkur raforkufyrirtæki verið gerð að hlutafélögum og skýr

arðsemiskrafa gerð til reksturs þeirra. Raforkumarkaðurinn nýtur góðs af samkeppni og leiðir til að auka hagkvæmni í rekstri á að skoða.

2. Fækkun ríkisstofnana og skilgreining á verkefnum þeirra

Mikilvægt er að ný ríkisstjórn hefji vinnu við fækkun ríkisstofnana með útboðum á rekstri, með því að leggja þær niður eða sameiningu. Í maí lagði VÍ til að ný ríkisstjórn setti sér þau markmið að fækka stofnunum á næstu fjórum árum en í dag eru starfræktar um 230 ríkisstofnanir. Stofnunum heldur áfram að fjölga en ekki fækka. Enn er verið að setja á laggirnar nýjar stofnanir sem láta lítið yfir sér í fyrstu en virðast síðan fljótar að vaxa að umfangi.

Með fækkun ríkisstofnana má gera ríkisreksturinn einfaldari og auka hagkvæmni þeirra stofnana sem eftir verða. Reynslan hefur sýnt að fjöldi ríkisstofnana hefur staðið í vegi fyrir innleiðingu nýrra stjórnunarháttanna. Verkefni ríkisstofnana taka mið af þeim tíma þegar til þeirra var stofnað. Eins og í öðrum rekstri er nauðsynlegt að verkefni þeirra séu endurskoðuð með skipulegum hætti með það að markmiði að bæta rekstur og eftir atvikum sameina, aðgreina eða leggja niður starfsemi. Endurskoðunin þarf að miðast við að efla samkeppni og að einkavæða eða bjóða út þá starfsemi sem einkaaðilar geta sinnt. Útgangspunktur verði að hlutverk ríkisins sé fyrst og fremst að tryggja framboð og aðgengi borgaranna að afmarkaðri samfélagsþjónustu. Í hverju tilfelli fyrir sig á að fara fram gagnrýnið mat á því hvort nauðsynlegt sé að hið opinbera framkvæmi sjálft þjónustuna.

VÍ vill nefna nokkur dæmi um starfsemi sem athuga ber breytingar á. Þau miðast við að ríkisstarfsemin aðlagist breyttu umhverfi og nýjum tímum um leið og dregið verði úr kostnaði:

Rætt hefur verið um sameiningu atvinnuvegaráðuneytanna. VÍ tekur undir þau sjónarmið að sameining þeirra geti eflilegt samkeppnisumhverfi. Um leið vill VÍ benda á að tækifæri skapast til hagræðingar og aukinnar samkeppni um rannsóknarverkefni atvinnuveganna.	<ul style="list-style-type: none">• Rannsóknarstofnun landbúnaðarins• Rannsóknarstofnun fiskiðnaðarins• Hafrannsóknastofnun• Rannsóknastofnun byggingariðnaðarins• Iðntæknistofnun
VÍ vill einnig benda á möguleika á því að sameina lánastofnanir sem ríkið starfrækir fyrir atvinnulífið. Verkefni þessara stofnana má síðan færa í auknum mæli út á markaðinn.	<ul style="list-style-type: none">• Byggðastofnun• Nýsköpunarsjóður• Lánasjóður landbúnaðarins
Mikilvægt er að svara kalli tímans og afnema einkasölu ríkisins á áfengi. Einkasala ÁTVR er tímaskekkja. Þá þarf ríkið að draga sig út úr verslunarrekstri á Keflavíkurflugvelli með sölu eða útboði á starfsemi Frihafnarinnar .	<ul style="list-style-type: none">• Áfengis- og tóbaksverslun ríkisins• Frihöfnin á Keflavíkurflugvelli
VÍ bendir á að með því að færa verkefni Íbúðalánasjóðs á markaðinn megi auka þjónustu við íbúðakaupendur og bæta kjör heimilanna í landinu.	<ul style="list-style-type: none">• Íbúðalánasjóður

Um langt skeið hafa reglulega komið fram tillögur um fækkun **skattstofa** og **sýslumannsembætta** á landinu. Einhvern veginn ná þessar hugmyndir aldrei að verða að veruleika þrátt fyrir að ljóst sé að næðu þær fram að ganga mætti samtímis bæta þjónustuna og draga úr kostnaði. VÍ hvetur til þess að á þessu máli verði tekið í fjárlögum fyrir árið 2004.

- **9 Skattstofur**
- **25 Sýslumannsembætti**

Í ljósi þess að stefnt er að afnámi eignarskatts er engin þörf fyrir ríkisvaldið að meta verðgildi fasteigna landsmanna. Því gefst ríkinu færi á að breyta eða ná fram sparnaði í rekstri **Fasteignamats ríkisins**. Eðlilegt er að þeir aðilar sem óska eftir að gert sé verðmat á fasteignum landsmanna greiði fyrir það mat en engin sérstök ástæða er fyrir ríkisvaldið að sjá um þá þjónustu.

- **Fasteignamat ríkisins**
- **Landsskrá fasteigna**

Heilsugæslustöðvar eru margar og oft á tíðum smáar. Huga þarf að sameiningu heilsugæslustöðva, útbodum á rekstri og samkeppni.

- **31 heilsugæslustöð**

2. Útboð og einkaframkvæmd

Útboð eru skilvirkur þáttur í því að koma á samkeppni og að kalla fram hagkvæmni og skilvirkni í ríkisrekstrinum. Aðferðafræði og lagarammi um opinber útboð hefur verið í stöðugri þróun á síðustu árum og eru nú að mestu leyti ásættanleg. Enn vantar þó upp á að ýmis verkefni og framkvæmdir á vegum ríkisins séu boðin út sem og ýmis konar rekstrarþættir og þjónusta. VÍ leggur áherslu á að útboð verði aukin bæði hvað varðar einstaka rekstrarþætti og verkefni í heild.

Einkaframkvæmd opinberra verkefna hefur verið að ryðja sér til rúms með góðum árangri. Við framkvæmd slíkra verkefna þarf að taka tillit til aðstæðna hverju sinni við mótun skilmála og fyrirkomulags samninga. VÍ fagnar áherslu á einkaframkvæmd og leggur til að kannaðir verði möguleikar á frekari verkefnum á því sviði. Sem dæmi um verkefni sem bjóða má út eru:

Samgönguverkefni	<ul style="list-style-type: none">• Sundabraut• Almennar veg framkvæmdir• Innanlandsflugvöllir / snertilendingaflugvöllir• Ferjurekstur• Hafnir
Raforukerfið	<ul style="list-style-type: none">• Virkjanaframkvæmdir sem byggja á langtímasamningum við stærri kaupendur eða við ríkið
Fasteignir	<ul style="list-style-type: none">• Skólabyggingar• Heilsugæsla og sjúkrastofnanir• Almennt skrifstofuhúsnæði
Þjónusta	<ul style="list-style-type: none">• Öryggisgæsla og vaktþjónusta• Ýmis stoðþjónusta á sjúkrahúsum• Upplýsingatækni• Hjúkrunarþjónusta

3. Innleiðing samkeppnisrekstrar og jöfnun rekstrarskilyrða

Á fjölmörgum sviðum ríkisreksturs er mögulegt að innleiða samkeppni með þátttöku einkaaðila. Slíkt fyrirkomulag gefur aukið valfrlsi, veitir aðhald í rekstri og kallar á nýsköpun og hugmyndaauðgi í viðkomandi greinum til hagsbóta fyrir notendur þjónustunnar. Í heilbrigðiskerfinu er lagt til að ríkið einbeiti sér að hlutverki sínu sem ábyrgðaraðili almannatrygginga og kaupandi þjónustunnar. Eftir atvikum verði veitendur þjónustunnar valdir af þeim sem nota hana og með útboðum af hálfu ríkisins. Öll hjúkrunarheimili verði t.d. ýmist rekin með föstum framlögum á hvern heimilismann eða rekstraraðilar valdir af hálfu hins opinbera að undangengnu útboði. Áfram verði haldið með útboð á heilsugæslu þar sem farið hefur verið af stað með góðum árangri og í rekstri spítalanna verði leitast við að auka sjálfstæði rekstrareininga og að bjóða út stoðþjónustu. Hvatt er til einkarekstrar á sem flestum sviðum samhliða opinberum rekstri til að notendur fái aukið valfrlsi. Innan menntageirans telur VÍ að einkarekstur hafi sannað gildi sitt m.a. á háskólastigi.

Mikilvægt er að sú reynsla sem þar hefur skapast verði einnig nýtt á öðrum stigum skólakerfisins. Með aukinni samkeppni í heilbrigðis- og menntageiranum má ná fram betri þjónustu og hagræðingu í rekstri sem taka má tillit til við útdeilingu opinberra fjármuna í fjárlögum.

Forsenda þess að unnt verði að innleiða samkeppni á sviðum þar sem ríkisrekstur hefur verið við lýði er að rekstrarskilyrði verði jöfnuð hvað varðar skattalega meðferð, leyfisveitingar og eftirlit. Algerlega óviðunandi er að ríkisstofnanir njóti undanþága frá skattheimtu enda á ríkið sem eigandi, í tilvikum þar sem samkeppni ríkir, að hafa sama mælikvarða á hagkvæmni og aðilar í einkarekstri.

Reglur um virðisaukaskatt opinberra aðila hafa tekið breytingum á síðustu árum og nú er í stórum dráttum skilgreint með lögum að opinberir aðilar skuli gera ráð fyrir virðisaukaskatti í þeim rekstri sem talist getur í samkeppni. Mikið vantar þó uppá að þessum reglum sé framfylgt með fullnægjandi hætti og er slík staða óviðunandi fyrir íslenskt atvinnulíf. Í þessu sambandi nefnir VÍ sérstaklega ýmsa hugbúnaðarþjónustu, tölvuþjónustu, rekstrarþjónustu, sérfræðiráðgjöf ofl.

4. Markmið í fjárlagagerð

Fyrir rúnum áratug voru tekin upp rammafjárlög sem höfðu afgerandi áhrif á ríkisreksturinn. Með rammafjárlögum var vald og ábyrgð flutt til fagráðuneyta og einstakra stofnana í þeim tilgangi að gera alla meðferð opinberra fjármuna skilvirkari. Á síðustu árum hafa á hinn bóginn komið fram veikleikar í fjárlagaferlinu. Þessir veikleikar felast m.a. í því að aðhald með útgjöldum stofnana hefur minnkað. Þá hafa orðið verulegar hækkanir á útgjöldum í fjárlagafrumvarpi í meðförum þingsins. Þessum veikleikum í fjárlagagerðinni þarf að ráða bót á. VÍ leggur til að við undirbúning fjárlaga 2004 og 2005 verði dregið úr heildarútgjöldum frá fjárlögum 2003. Miðað við aukningu ríkisútgjalda á síðustu árum þarf sparnaður að nema a.m.k. 5% á ári ef viðunandi árangur á að nást við að hemja ríkisútgjöldin. Gagnger endurskoðun er því nauðsynleg á umfangi ríkisrekstrarins þar sem farið verður í gegnum verkefni og útgjöld allra ráðuneyta. Án verulegs sparnaðar í ríkisfjármálum er hætt við neikvæðum áhrifum á íslenskt efnahagslíf og óstöðugleika á næstu árum.

5. Framkvæmd tillagna VÍ

Tillögur VÍ ná til allra ráðuneyta og málaflokka framkvæmdavaldsins. Eigi þær að bera tilætlaðan árangur er nauðsynlegt að ríkisstjórnin hrindi af stað samhentun átaki sem gangi þvert á verksvið mismunandi ráðuneyta. Verkefninu þarf að stýra með skýru umboði ríkisstjórnarinnar. Ýmis form eru möguleg hvað þetta varðar, t.d. fyrirkomulag einkavæðingarmála þar sem skipuð var sérstök framkvæmdanefnd sem starfaði í umboði ráðherranefndar. Slíkar tímabundnar nefndir með það hlutverk að framfylgja stefnumálum ríkisstjórna eru velþekktar í nágrenni okkar.

Á undanförunum áratug hefur átt sé stað hugarfarsbreyting í íslensku samfélagi. Ríkið miðstýrir ekki lengur hagkerfinu eða starfrækir margvíslega sjóði og fyrirtæki í sama mæli og áður. Enn er þó verk að vinna og stærsta verkefnið framundan er að ríkið dragi markvisst úr eigin rekstri og líti á sig sem kaupanda þjónustu en ekki veitanda. Með því að færa fleiri verkefni á samkeppnismarkað má stuðla að nýsköpun á sviðum sem hafa verið einokuð af ríkinu og spara skattfé. Verslunarráð Íslands hvetur til þess að þær hugmyndir og tillögur sem hér hafa verið reifaðar verða teknar til skoðunar í þeirri vinnu sem framundan er við undirbúning fjárlaga fyrir árið 2004.